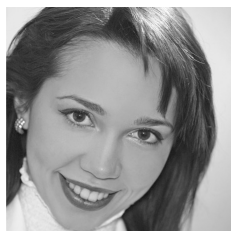


Актуальні питання запобігання крадіжкам архівних документів у контексті європейських практик



Юринець Юлія Леонідівна –

доцент кафедри Національного авіаційного університету, кандидат юридичних наук

Розглядаються проблеми запобігання крадіжкам архівних документів у контексті європейських практик. Аналізуються правові акти Ради Європи та Європейського Союзу, які порівнюються з українським правовим регулюванням.

Ключові слова: : культурні цінності, архівні документи, крадіжки, Інтерпол, посягання на культурні цінності.

Вступ. Наприкінці 90-х років ХХ – на початку ХХІ ст. більшість країн світу зіткнулася із масовим розкрадання бібліотечних та архівних цінностей [1]. Найбільш потерпають країни центральної та східної Європи. Як зазначала у 2002 р. французька страхова група “Argos”, “такі країни, як Росія, Україна, Білорусь, Польща, колишня Чехословаччина систематично спустошуються, грабуються **організованими бандами**, які викрадають культурні цінності на Сході, щоб продати їх на Заході. Крадуть задля продажу, продають тим, хто має гроші. Злодії, як правило, – із східних країн, покупці – із західних” [1, с. 249].

Накопичений європейський досвід боротьби з крадіжками в архівах і необхідність наближення до європейських практик роблять доцільним вивчення цього досвіду та співробітництва з європейськими інституціями.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв’язання проблеми і на які спирається автор. Окремі питання запобігання крадіжкам з архівів розглядаються як у працях, спеціально присвячених проблемам саме архівів [1–3], так і у працях, присвячених загальному контексту збереження бібліотечно-інформаційних ресурсів [4] чи рухомої культурної спадщини у цілому [5–7]. У статті [8] автора

розглядаються питання використання можливостей Інтерполу для пошуку культурних цінностей. У статтях [6, 7, 9] описано деякі європейські документи у цій сфері. Однак системного порівняння європейських та українських правових актів у сфері запобігання крадіжкам з архівів не здійснювалося. Отже, ця тема є актуальною.

Постановка завдання. Мета статті – вирішити наукове завдання щодо дослідження підходів до запобігання крадіжкам з архівів у контексті європейських практик.

Результати дослідження. Серед європейських правових актів, присвячених проблематиці збереження архівних документів, як і серед публікацій з цього питання, можна виділити як акти, спеціально присвячені проблематиці саме архівів, так і акти, присвячені загальному контексту збереження рухомої культурної спадщини у цілому. Найбільш ґрунтовно проблематика збереження архівів розглядається в Рекомендаціях Ради ЄС від 14 листопада 2005 р. [10]. Ця ґрунтовність забезпечується посиланнями Рекомендацій [10] на Звіт [11]. У пункті п’ятому розділу “Б” Рекомендацій (за публікацією [10, с. 245]) визнано за необхідне вжити заходів щодо запобігання крадіжкам архівних документів, зокрема, спрямованих на протистояння архівним крадіжкам і поліпшення віднайдення викрадених документів. При цьому в розділах “А” та “В” Рекомендацій прямо зазначається, що заходи за розділом “Б” повинні плануватися і здійснюватися на підставі Звіту [11]. Так, у Звіті [11] (за публікацією [11, с. 245]) серед заходів запобігання крадіжкам і незаконній торгівлі архівними документами визначено: зобов’язання торговців антикваріатом вести реєстр об’єктів із **зазначенням їхнього походження**; вимога нотаріального посвідчення наявності та походження важливих документів приватних архівів; формування спеціалізованих поліцейських груп, які вже існують у деяких країнах; моніторинг каталогів антикварних продажів; спеціальна реєстрація користувачів, які замовляють особливо цінні документи; звільнення від податків сумлінних громадян, які придбали крадені цінності й повернули їх до архіву. Крім того, наголошується на такому ганебному явищі, як участь персоналу архівів у крадіжках.

Що стосується європейських актів, присвячених збереженню рухомої культурної спадщини у цілому, то необхідно зазначити Європейську конвенцію про правопорушення, пов’язані з культурною власністю [12], в якій вказується, що конвенція поширюється і на архіви,

а також Рекомендацію R (96) 6 по охороні культурної спадщини від незаконних дій [13], яка ґрунтується, зокрема, і на конвенції [12]. Так, у конвенції [12] зазначено, що сторони визнають серйозний характер будь-якої дії чи бездіяльності, що зачіпає культурну власність; відповідно вони вживають необхідних заходів з метою застосування адекватних заходів покарання. У рекомендації [13] вказано, що слід вести діяльність на міжнародному рівні, особливо щодо здійснення заходів по боротьбі з незаконною торгівлею творами мистецтва та організованою злочинністю. Вимога боротьби з незаконною торгівлею творами мистецтва кореспондується з положеннями Звіту [11] щодо запобігання незаконній торгівлі архівними документами. Водночас, у рекомендації [13] велика увага приділяється профілактиці втрат культурних цінностей чи мінімізації шкоди від таких втрат. Згідно з рекомендацією, профілактичні заходи ґрунтуються на аналізі ризиків, з якого (аналізу) повинне починатися формулювання планів з охорони культурної спадщини. Аналіз включає два етапи: позначення ризиків для кожного конкретного об'єкта, позначення ймовірності ризиків та їх наслідків. Політика безпеки щодо зниження ризику скоєння незаконних дій включає: профілактичні заходи (профілактичні плани), покликані скоротити або принаймні знизити ймовірність здійснення ризику; відповідні заходи (надзвичайний план), покликані скоротити розміри збитку в результаті будь-яких подій, тим самим забезпечити збереження конкретного об'єкта спадщини.

Розглянемо, як ці положення втілюються у нормативних актах України.

Впорядкування торгівлі антикваріатом є одним із суттєвих способів профілактики крадіжок, адже, як зазначено вище, викрадення архівних документів здійснюється заради продажу. Отже, неможливість легально продати крадене може бути суттєвою перешкодою у здійсненні крадіжок. Наведені вимоги Звіту [11] передбачають, по суті, наявність доказів легальності походження архівних документів, що виставляються на продаж. Натомість, у Правилах торгівлі антикварними речами, затверджених спільним наказом від 29 грудня 2001 р. № 322/795 Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України та Міністерства культури і мистецтв України, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 25 січня 2002 р. за № 58/6346, які (правила) регулюють цю діяльність в Україні, немає жодної вимоги щодо гарантування легальності походження речі, що пропонується на продаж. Правда, формально існує вимога “передавати на реалізацію, у тому числі на аукціон, антикварні речі тільки після перевірки їх в облікових матеріалах утрачених та викрадених предметів, що ведуться органами внутрішніх справ, Міністерством культури і мистецтв та Державним комітетом архівів” (п. 1.10 Правил), але ця вимога носить декларативний характер, оскільки оперативного доступу до відповідних баз даних суб'єкти торгівлі не мають. Так, згідно з пунктом 4.4 Положен-

ня про Інтегровану інформаційно-пошукову систему (ІПС) органів внутрішніх справ (ОВС) України, затвердженого наказом від 12 жовтня 2009 р. № 436 Міністерства внутрішніх справ України, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 28 грудня 2009 р. за № 1256/17272 (ІПС включає також підсистему “Антикваріат” [14]), користувачі ІПС – **працівники ОВС**, яким розпорядником ІПС відповідно до вимог чинного законодавства надано право доступу до інформації в ІПС. Отже, інші, крім працівників ОВС, особи, доступу до цієї бази не мають і нічого перевірити не можуть. Натомість, Інтерпол ще у 2009 р. зробив відкритим доступ до своєї бази викрадених творів мистецтва. Тим самим, як вважається, Інтерпол серйозно перекрив канали збуту крадених шедеврів. Зокрема, як заявив один із керівників підрозділу Інтерполу по роботі з творами мистецтва Карл Хайнц Кінд, доступ до бази являє собою “важливий інструмент у боротьбі з незаконною торгівлею культурною спадщиною”. Тепер шахраї позбавлені можливості стверджувати, що у них не було можливості перевірити, чи числиться предмет як викрадений [8, 15]. Але формально Правила торгівлі антикварними речами не зобов'язують українських організаторів торгівлі перевіряти речі, що пропонуються на продаж, по базам Інтерполу.

Водночас, є нормативні проблеми в інформуванні органів внутрішніх справ щодо зниклих архівних документів. Так, згідно з пунктом 5.5 розділу V Правил роботи архівних установ України, затверджених наказом від 8 квітня 2013 р. № 656/5 Міністерства юстиції України, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 10 квітня 2013 р. за № 584/23116, якщо причиною відсутності документів є протиправні дії або обставини **зникнення унікальних документів** не з'ясовано, про це письмово повідомляється Укрдержархів та органи внутрішніх справ. Отже, про зникнення тільки унікальних документів працівники архівів зобов'язані повідомляти органи внутрішніх справ, і то лише після тривалої процедури внутрішнього розслідування та пошуків. А, враховуючи зазначену вище причетність до крадіжок власне працівниками архівів, останні явно не зацікавлені у поповненні міліцейських баз. У той же час, часто зникають документи, які не визнавалися унікальними. Наприклад, останнім часом велику популярність набуває торгівля автографами видатних діячів. Однак, переважну більшість так званих “автографів” являють собою по-варварськи вилучені (скоріше – видерті!) зі справ перші аркуші офіційних документів з резолюціями адресатів або їх останні аркуші – з підписами авторів [1, с. 274]. Очевидно, ці документи не оцінювалися самостійно як унікальні й скоріше за все не потрапляють до міліцейських баз. Характерно, що ціни на автографи за останні 5–7 років зросли у 100–200 разів [1, с. 273].

Варто також зазначити, що згадані вище Правила торгівлі антикварними речами не регулюють Інтернет-торгівлю такими речами, хоча останнім часом ця торгівля набуває величезного

обсягу, в тому числі й архівними документами. Наприклад, пошук в Інтернеті за трьома ключовими словами англійською мовою – “автограф” + “онлайн” + “аукціон” – дає 1,8 млн посилань [1, с. 273]. Водночас, Інтерпол разом із ЮНЕСКО та Міжнародною радою музеїв (ІКОМ), з метою протидії незаконній торгівлі предметами культури через Інтернет, сформулював рекомендації щодо вимог до Інтернет-майданчиків, які здійснюють торгівлю предметами культури [16]:

1) розмістити на торговельному майданчику правове застереження: “Відносно пропонованих для продажу предметів культури і передкупівлею таких предметів, покупцям рекомендується: i) провести перевірку і запросити підтвердження законного походження предмета, включаючи документи, що представляють докази законного ввезення (і, можливо, вивезення) предмета, який міг бути ввезений в країну; ii) запросити підтвердження юридичного статусу продавця. У випадку сумніву пропонується попередньо перевірити інформацію у національних влад країни походження або в Інтерполі і, можливо, ЮНЕСКО або ІКОМ”;

2) просити платформи Інтернету повідомляти відповідну інформацію правоохоронним установам і співпрацювати з ними в розслідуванні підозрілих пропозицій про продаж предметів культури;

3) заснувати (в рамках національних сил поліції або інших структур) центральний орган, відповідальний за захист культурних цінностей і забезпечення на постійній основі перевірки і моніторингу продажу предметів культури через Інтернет;

4) співпрацювати з національними та іноземними силами поліції і Інтерполом, а також з відповідними органами інших зацікавлених держав в інформаційному обміні щодо викрадених та/або незаконно придбаних предметів культури;

5) вести статистику і реєструвати інформацію про проведені перевірки, що стосуються продажу предметів культури через Інтернет, про відповідних продавців і про отримані результати;

6) приймати юридичні заходи для негайної конфіскації предметів культури при наявності обґрунтованих сумнівів щодо їх законного походження;

7) забезпечувати повернення конфіскованих предметів, що надійшли з незаконного джерела, їх законним власникам.

Попри те, що самі автори цих рекомендацій заперечують їх нормативний характер, ці положення повинні були б включатися у відповідні інструкції.

Практично не імplementовані в українське законодавство Рекомендації R (96) 6 щодо аналізу ризиків втрат культурних цінностей. Частково критерії оцінки таких ризиків застосовуються в Інструкції з організації охорони державних музеїв, історико-культурних заповідників, інших важливих об'єктів культури підрозділами Державної служби охорони при Міністерстві внут-

рішніх справ України, затвердженій спільним наказом від 30 липня 2004 р. № 846/489 Міністерства внутрішніх справ, Міністерства культури і мистецтв України, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 20 серпня 2004 р. за № 1033/9632. Зокрема, в Інструкції передбачається аналізувати (за формулюванням рекомендації R (96) 6): фізичні умови: тип відповідного об'єкта спадщини, тип будівлі (музей, собор і т.д.), місцезнаходження та його характеристики, існуючі заходи з охорони і т.д.; умови використання будівлі (години роботи, кількість відвідувачів). Водночас, не передбачається аналіз таких критеріїв, як історична культурно-соціальна і внутрішня фінансова цінність об'єкта спадщини; соціологічні дані з питань частоти вчинення незаконних дій: статистика правопорушень і т.д.; інформація про обладнання та спеціальні прийоми і способи, авторів незаконних дій; робота публічних служб: місце, важливість, пріоритети і т.д. Отже, профілактику втрат культурних, у тому числі архівних, цінностей, необхідно здійснювати з урахуванням європейської практики.

На XV Міжнародному конгресі архівів [2] обговорювалася як неприйнятна ситуація, коли архівні документи вилучаються з фондів слідчими органами і залишаються у складі судових справ. З цього приводу зазначається, що, наприклад, у Федеральному законі Російської Федерації (РФ) “Про архівну справу в Російській Федерації” (ч. 8 ст. 26) [17] спеціально передбачається, що архівні документи, вилучені як речові докази, відповідно до законодавства РФ підлягають поверненню власнику або володільцю архівних документів. Натомість у Законі України (ЗУ) “Про Національний архівний фонд та архівні установи” відповідної норми немає. Правда, згідно з пунктом 2.6 розділу V згаданих вище Правил роботи архівних установ України, встановлюється обмежений строк видачі документів з архівосховища для тимчасового користування судово-слідчим органам (до шести місяців). З одного боку, це краще, ніж у РФ, оскільки встановлений конкретний строк, але, з іншого боку, рівень регулювання підзаконним нормативно-правовим актом є недостатнім порівняно із законом.

І, нарешті, слід розглянути відповідальність за порушення у сфері архівної справи. Ця відповідальність встановлювалася при прийнятті ЗУ “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення протидії незаконному обігу архівних документів”, а саме: підсилена адміністративна відповідальність за ст. 92-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) та введена кримінальна відповідальність (ст. 298-1 Кримінального кодексу України) такого змісту:

Стаття 298-1 КК України	Стаття 92-1 КУпАП
<p>1. Умисне знищення, пошкодження або приховування документів Національного архівного фонду – карається штрафом від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арештом на строк до шести місяців.</p> <p>2. Ті самі дії, вчинені щодо унікальних документів Національного архівного фонду, – караються позбавленням волі на строк до трьох років.</p> <p>3. Діяння, передбачені ч. 1 або ч. 2 цієї статті, вчинені службовою особою з використанням службового становища, – караються позбавленням волі на строк від трьох до п'яти років.</p>	<p>Недбале зберігання, псування, незаконне знищення, приховування, незаконна передача іншій особі архівних документів, порушення порядку щодо доступу до зазначених документів, а також неповідомлення державної архівної установи про наявні архівні документи в разі виникнення загрози знищення або значного погіршення їх стану – тягнуть за собою попередження або накладення штрафу на громадян від трьох до семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і попередження або накладення штрафу на посадових осіб – від п'яти до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.</p> <p>Ті самі дії, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за одне з порушень, передбачених ч. 1 цієї статті, – тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від семи до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від десяти до сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.</p>

Аналіз цих норм свідчить про наступне.

1. Попри те, що ці норми запроваджувалися одним законом, не здійснено чітке розмежування адміністративної та кримінальної відповідальності. Так, у складах “умисне знищення, пошкодження або приховування” (ст. 298-1) та “недбале зберігання, псування, незаконне знищення, приховування, незаконна передача” (ст. 92-1) важко знайти об'єктивну різницю, що залишає простір для свавілля щодо притягнення чи не притягнення до певного виду відповідальності. Наприклад, у роботі [18] пропонувалося адміністративну відповідальність відмежувати від кримінальної, якщо шкода, заподіяна діями, переліченими у ст. 92-1 КУпАП, не перевищує сто неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Однак, ці пропозиції не реалізовано.

2. Покарання, особливо у вигляді штрафу (до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян – адміністративне; до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян – кримінальне) не адекватне шкоді власникам втрачених архівних документів чи вигоді злочинців (десятки тисяч доларів). Ці штрафи абсолютно не адекватні штрафам за іншими статтями КУпАП. Наприклад, за неправильну видачу векселя передбачається штраф 400–500 неоподаткованих мінімумів доходів громадян, що у 40–50 разів вище, ніж за втрату архівних цінностей. На аналогічні диспропорції, притаманні КУпАП, раніше вказувалося у роботі [19, с. 221–222]. У цих диспропорціях яскраво висвітлюється відсутність трепетного ставлення української влади до охорони культурних цінностей.

Таким чином, українське нормативне регулювання щодо профілактики, контролю та відповідальності у сфері збереженості архівних цінностей не відповідає сучасним європейським практикам і потребує вдосконалення.

Список використаних джерел

1. Боряк Г. Крадіжки в архівах і національна архівна спадщина: сучасні загрози та світовий досвід запобігання втратам / Г. Боряк // Архіви України. – 2006. – № 1–6. – С. 247–288.
2. XV Международный конгресс архивов : впечатления участников конгресса // Отечественные архивы. – 2004. – № 6. – С. 247–288.
3. Новохатский К. Е. Безопасность архивов Украины в общей системе защиты национальных интересов в архивном деле / К. Е. Новохатский, Л. А. Скрицкая // Безопасность архивов и архивных фондов : докл. и сообщ. на Всерос. науч.-практ. конф. (Москва, 30 нояб. – 1 дек. 1999 г.). – М., 2000. – С. 54–59.
4. Збереження бібліотечно-інформаційних ресурсів України: нова політика і нові технології : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Харків, 20–22 листоп. 2006 р.) / [Уклад. : В. В. Мірошникова, О. П. Куніч] ; Харків. держ. наук. б-ка ім. В. Г. Короленка. – Х., 2007. – 163 с.
5. Фурман Я. В. Особливості розкриття крадіжок культурних цінностей, предметів антикваріату та інших предметів, віднесених до цієї категорії / Я. В. Фурман // Наше право. – 2010. – № 3. – С. 99–101.
6. Андрус Г. О. Охорона рухомої спадщини в контексті європейської інтеграції [Електронний ресурс] / Г. О. Андрус // Електронна бібліотека праць науковців Українського центру культурних досліджень. – Режим доступу : http://culturalstudies.in.ua/sekcija_s_s4_1.php.
7. Становлення пріоритетних напрямів охорони культурної спадщини в діяльності Ради Європи [Електронний ресурс] / Вісник Держ. акад. керівних кадрів культури і мистецтв. – Режим доступу : <http://www.bo0k.net/index.php?p=achapter&bid=19419&chapter=1>.
8. Юринєць Ю. Л. Використання можливостей Інтерполу для пошуку культурних цінностей / Ю. Л. Юринєць // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2013. – № 2 (30). – С. 211–218.
9. Кисельова Л. Визначення європейських стандартів у сфері архівної справи і діловодства / Л. Кисельова // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2012. – Вип. 4 (15). – С. 142–150.

10. Рекомендації Ради ЄС від 14 листоп. 2005 р. щодо пріоритетних дій, спрямованих на активізацію співпраці в архівній справі в Європі (2005/835/ЄС) // Архіви України. – 2006. – № 1–6. – С. 243–246.

11. Звіт про архіви в розширеному Євросоюзі (листопад, 2005 р.) // Архіви України. – 2005. – № 5–6. – С. 89–91.

12. Европейская конвенция о правонарушениях, связанных с культурной собственностью (ETS № 119) (Дельфи, 23 июня 1985 г.) / [Электронный ресурс]. – Режим доступа :

<http://docs.cntd.ru/document/901751650>.

13. Рекомендация R (96) 6 Комитета министров государствам-членам Совета Европы по охране культурного наследия от незаконных действий : принята Комитетом министров 19 июня 1996 г. на 569-м заседании Комитета министров на уровне заместителей / [Электронный ресурс]. – Режим доступа :

<http://docs.cntd.ru/document/902012244>.

14. Юринець Ю. Л. Інформаційна підсистема “Антикваріат” / Ю. Л. Юринець // Міжнародна поліцейська енциклопедія : [у 10 т.] / Керівники авт. колективу : В. В. Коваленко, Ю. І. Римаренко, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. – К. : Атіка, 2011. – Т. VII. Адміністративно-правове забезпечення поліцейської діяльності. – С. 458.

15. Интерпол открыл доступ к своей базе похищенных произведений искусства [Электронный ресурс] / Коммерсант.ru. – 2009. – 21 авг. – Режим доступа :

<http://www.kommersant.ru/doc/1223752>.

16. Основные меры в отношении предметов культуры, предлагаемых для продажи через Интернет / [Электронный ресурс]. – Режим доступа :

http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/basic-actions-cultural-objects-for-sale_ru.pdf.

17. Об архивном деле в Российской Федерации : Федеральный закон Российской Федерации от 22 окт. 2004 г. № 125-ФЗ [Электронный ресурс] / Принят Государственной Думой 1 окт. 2004 г., одобрен Советом Федерации 13 окт. 2004 г. – Режим доступа :

<http://www.rg.ru/2004/10/27/arhiv-dok.html>.

18. Шевченко О. В. Правові та організаційні засади регулювання архівної справи в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О. В. Шевченко. – К., 2011. – 19 с.

19. Белкін Л. М. Забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади: адміністративно-правовий вимір : монографія / Л. М. Белкін. – Ужгород : ФОП Бреза, 2014. – 552 с. – ISBN 978-966-2668-66-7.

Рассматриваются проблемы предотвращения хищений архивных документов в контексте европейских практик. Анализируются правовые акты Совета Европы и Европейского Союза, которые сравниваются с украинским правовым регулированием.

The article deals with the problems prevent theft of archival documents in the context of European practices. The legal acts of the Council of Europe and the European Union are analyzed and compared with the Ukrainian legal regulation.

Стаття надійшла до редакції журналу 15 вересня 2014 року.